

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DE LA REFORMA DE DERECHOS HUMANOS: ANTECEDENTES HISTÓRICOS*

Natalia SALTALAMACCHIA ZICCARDI
Ana COVARRUBIAS VELASCO**

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El multilateralismo tradicional en materia de derechos humanos (1945-1994)*. III. *Los años de transición (1994-2000)*. IV. *El multilateralismo liberal en materia de derechos humanos (2000-2006)*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional en materia de derechos humanos promulgada en junio de 2011 tiene una importante dimensión internacional y está llamada a ejercer un notable impacto en la conducción de la política exterior de México por diversas vías. Destacan al menos dos de ellas. Primero, se fortalece el estatus jurídico de los tratados internacionales de derechos humanos precisando su jerarquía de rango constitucional, al establecer, entre otras cosas, que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los propios tratados. Ello, por ejemplo, dará una nueva dimensión al litigio de ciudadanos mexicanos ante las instancias internacionales de derechos humanos. Segundo, se introduce en el artículo 89, fracción X, “el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos” como principio normativo que debe guiar la conducción de la política exterior, con lo cual se consagra jurídicamente la idea de que tales derechos son un componente esencial de la identidad política que México desea proyectar al resto

* Natalia Saltalamacchia Ziccardi es profesora-investigadora en el Departamento Académico de Estudios Internacionales del ITAM. Ana Covarrubias Velasco es profesora-investigadora en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

** Una versión diferente de este texto fue publicada en Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana (coords.), *Derechos humanos en la política exterior. Seis casos latinoamericanos*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2011.

del mundo.¹ El asunto no es menor: la modificación del artículo 89 constitucional se basa en la premisa de que los derechos humanos encarnan valores que son comunes a todos los mexicanos, y, por ende, eleva su protección y promoción en el sistema internacional a una política de Estado que, como tal, responde al interés nacional por encima de las diferencias programáticas de los gobiernos en turno.

Aunque la reforma es en muchos sentidos un parteaguas, en lo que concierne a la política exterior y, especialmente a la modificación del artículo 89, no debe pensarse como un punto de partida, sino como el resultado de un largo proceso de transformación política y social mediante el cual la preocupación por la protección de los derechos humanos se incorporó en la agenda pública mexicana. Éste es un proceso que avanzó desde la sociedad hacia la clase gobernante y desde ahí hacia las instituciones estatales; a lo largo de las décadas contó con el concurso de fuerzas sociales y políticas de diverso signo, por lo que es una conquista de todas ellas, y de ninguna de manera exclusiva. Esto es lo que da pie y fundamento sólido a la incorporación de la protección y promoción de los derechos humanos como principio que inspira a la política exterior del Estado mexicano: no es el producto de una retórica vacía, sino la cristalización de un consenso social, que con idas y vueltas, avances y contradicciones, hemos ido forjando los mexicanos respecto a qué es lo que se considera legítimo en el ejercicio de la autoridad estatal. Como sucede con el resto de los principios de política exterior, éste es también el fruto de nuestra experiencia histórica. Sin embargo, reviste dos peculiaridades. La primera es que mientras los demás principios se fraguaron como respuesta a las vicisitudes de las relaciones internacionales del país (guerras, intervenciones extranjeras, etcétera), la protección y promoción de los derechos humanos tiene una matriz doble o interméstica: se finca sobre todo en las luchas democratizadoras correspondientes al ámbito político *interno*, aunque, como se verá en este capítulo, es producto también de la dinámica de interacción con el resto del mundo. En segundo lugar, los siete principios originales atañen primordialmente a las relaciones interestatales, mientras que el novel octavo principio se refiere a las relaciones entre autoridades políticas e individuos en todo el mundo y, por obligada consistencia, en la propia jurisdicción nacional. Esta singularidad refleja, sin duda, la evolución que han experimentado las relaciones internacionales a raíz de la globalización y la progresiva erosión de las fronteras entre el ám-

¹ Los siete principios originales son: *a)* la autodeterminación de los pueblos; *b)* la no intervención; *c)* la solución pacífica de controversias; *d)* la proscripción de amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales; *e)* la igualdad jurídica de los Estados; *f)* la cooperación internacional para el desarrollo; *g)* la lucha por la paz y seguridad internacionales.

bito interno e internacional en temas tan variados como el medio ambiente, las enfermedades epidémicas, el crimen organizado y, por supuesto, los derechos humanos.

En todo caso, el énfasis en la historicidad es importante, porque los derechos humanos no llegaron repentinamente a la política exterior de México en el año 2000 con el gobierno del presidente Vicente Fox. El propósito de este capítulo es analizar el papel de los derechos humanos en la política exterior de México desde 1945 hasta 2006, lo cual permite valorar la reciente reforma constitucional desde una perspectiva de largo aliento. A lo largo de las seis décadas que aquí se estudian tanto el discurso como las políticas del Estado mexicano frente al resto del mundo en materia de derechos humanos fueron cambiando. La posición nacionalista y defensiva que antepone la protección de la soberanía frente al régimen internacional de derechos humanos fue dando paso lenta y progresivamente a la postura internacionalista y colaborativa que caracteriza a la política exterior de México hoy en día.

Este trabajo divide el periodo de estudio en tres grandes etapas, las cuales se definen a partir de la posición que sostuvo México frente al régimen internacional de derechos humanos en dos sentidos. El primero es la concepción del Estado mexicano respecto del alcance que debía tener el régimen internacional de derechos humanos en general y respecto a México en particular, en términos de la precisión y obligatoriedad de sus normas, así como respecto al nivel de delegación.² Este criterio se hace cargo de la tensión subyacente en el sistema moderno westfaliano entre los esquemas multilaterales (universales y regionales) de promoción y protección de los derechos fundamentales, por un lado, y los principios de soberanía y no intervención, por el otro. Por su larga tradición soberanista y defensiva en política exterior, en el caso de México resulta fundamental subrayar cómo se transformó la idea sobre la relación entre derechos humanos y soberanía.

El segundo criterio se refiere a la concepción del Estado mexicano sobre los actores —Estados, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil (OSC), individuos, etcétera— que podían participar en el régimen internacional de derechos humanos e interactuar legítimamente con las autoridades nacionales. Ello concierne al alcance que se adjudica al régimen internacional de derechos humanos de manera más amplia: no sólo en

² El nivel de delegación se refiere al reconocimiento de la autoridad de terceros para revisar el cumplimiento de un Estado con la norma internacional de derechos humanos o para resolver jurisdiccionalmente disputas relacionadas con la violación de la misma. En el sistema interamericano, por ejemplo, dicho papel lo desempeñan la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

cuanto a sus instrumentos jurídicos y procedimientos formales, sino al tipo de actores con el derecho formal de participar en él, o que simplemente se considera legítimos para invocar sus normas y principios e interactuar con las autoridades nacionales en este campo.

A partir de estos dos ejes se han identificado las siguientes etapas: 1) 1945-1994: el multilateralismo tradicional;³ 2) 1994-2000: los años de transición; 3) 2000-2006: el multilateralismo liberal. A lo largo del capítulo se analiza cada una de ellas prestando especial atención a la posición de México en materia de derechos civiles y políticos, ya que es en dicho ámbito en el que ocurrieron los cambios más importantes. Asimismo, por razones de espacio se omite la vertiente bilateral de la política exterior mexicana en este campo, que, aunque se ejerció, fue casuística, y en términos generales menos relevante que la actuación multilateral.⁴ En la sección conclusiva se destaca, con base en argumentos teóricos, la interacción de los ámbitos interno e internacional para explicar las distintas posturas de los gobiernos mexicanos respecto al régimen internacional de derechos humanos y sus actores durante estas seis décadas.

II. EL MULTILATERALISMO TRADICIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (1945-1994)

Hasta principios de los años noventa los derechos humanos figuraron en la agenda de la política exterior de México, fundamentalmente mediante la participación del país en los organismos internacionales especializados en la materia. En muy contadas ocasiones el Estado mexicano introdujo este asunto como parte de sus relaciones bilaterales con otros países e interactuó poco con actores internacionales no estatales interesados en los derechos humanos, por lo menos hasta la década de los ochenta.

Durante este largo periodo es posible explicar las líneas generales de la posición de México frente al régimen internacional de derechos humanos

³ Como establece Guadalupe González, es posible distinguir entre “dos tipos de multilateralismo: el tradicional y el liberal. El primero enfatiza la defensa de los derechos e intereses de los Estados-nacionales (soberanía, no intervención) como ejes rectores de la arquitectura multilateral mientras que el segundo enfatiza la promoción de valores universales asociados a la defensa de los derechos individuales”. González, Guadalupe, “México ante América Latina. Mirando de reojo a Estados Unidos”, en Schiavon, Jorge A. *et al.* (eds.), *En busca de una nación soberana*, México, CIDE-SRE, 2006, p. 485.

⁴ Para la política bilateral en los años setenta véase Covarrubias, Ana, “Los derechos humanos en la política exterior de México: ¿en defensa propia o de los valores liberales?”, en Covarrubias, Ana (coord.), *Temas de política exterior*, México, Colmex, 2008, pp. 312-314.

mediante variables sistémicas y estatales. Desde el punto de vista sistémico, la posición mexicana correspondió a la estrategia de inserción internacional de un país de menor poder relativo, que, además, debió gestionar la vecindad con una superpotencia en el contexto del enfrentamiento bipolar. De ello se derivó una diplomacia fuertemente inclinada hacia el fortalecimiento del multilateralismo, la codificación y desarrollo del derecho internacional, así como la defensa de la soberanía y la no intervención como medios para preservar la autonomía nacional. Éstos fueron rasgos distintivos de la política exterior mexicana en todos los ámbitos, y se proyectaron también en su posicionamiento frente al desarrollo de las normas internacionales de derechos humanos.

Por un lado, los dos primeros elementos —el multilateralismo y la apuesta por el derecho internacional— eran congruentes con una participación decidida de México en el régimen internacional de derechos humanos. Después de todo, tanto el régimen universal como el régimen interamericano de derechos humanos constituían esquemas de asociación multilateral centrados precisamente en el desarrollo de normas internacionales. Esto supuso la existencia de una afinidad básica con la tradición diplomática mexicana, lo cual permite comprender por qué ésta se esforzó siempre por rendir tributo al régimen desde el punto de vista declarativo. Por otro lado, sin embargo, el tercer elemento sería determinante para debilitar el entusiasmo frente a un entramado institucional y jurídico encargado de velar por la conducta de los países frente a sus propios ciudadanos. En el caso del régimen de derechos humanos, el respaldo habitual del Estado mexicano al multilateralismo de corte juricista entraría en tensión con el otro pilar de su política exterior: la defensa a ultranza de sus potestades soberanas. En efecto, en el contexto de la guerra fría se temió que las grandes potencias utilizaran los mecanismos internacionales de derechos humanos como excusa para la injerencia ilegítima en los asuntos internos de otros países. Era un temor fundado, como lo demostró la política exterior estadounidense hacia Latinoamérica en esos años. En ese contexto, para los diplomáticos mexicanos cualquier debilitamiento del principio de no intervención suponía “una invitación a la manipulación hegemónica”.⁵

El resultado de la contraposición entre estos elementos es que durante estas cinco décadas México sostuvo una posición ambigua ante la agenda internacional de los derechos humanos: de respaldo y hasta de exaltación en

⁵ Como lo expresa el embajador Antonio de Icaza, quien en varias ocasiones representó a México en los foros multilaterales de derechos humanos, en Toussaint, Mónica, *Antonio de Icaza: la alegría de servir*, México, SRE, 2009, p. 97

el discurso, pero en la práctica recelosa e incluso obstruccionista ante el ulterior desarrollo del régimen. México estuvo dispuesto a promover solamente el multilateralismo tradicional o de corte estadocéntrico, que subrayaba la defensa de los intereses y los derechos de los Estados-nacionales, colocando la soberanía y la no intervención como ejes rectores de la cooperación internacional en materia de derechos humanos. Esta suerte de equilibrio funcionó bien durante las primeras décadas, cuando la mayoría de los Estados compartía la posición de México; sin embargo, comenzó a tambalearse en la medida en la que más actores no estatales se involucraron en esta agenda internacional, y en la que la justiciabilidad de las normas internacionales fue avanzando al amparo de nuevos tratados o convenciones internacionales. Poco a poco la tensión original entre la proclamada adhesión del país al derecho internacional en general, así como a los derechos del hombre en particular, y su posición defensiva frente al avance progresivo del régimen de derechos humanos, empezaría a generar costos.

La posición de México se forjó también a raíz de consideraciones correspondientes al ámbito estatal. Lo cierto es que en México preocupaba no sólo el potencial uso ilegítimo de las normas internacionales por parte de terceros, sino también su correcta aplicación en el caso mexicano. El régimen de partido hegemónico, aunque formalmente democrático, se fincó en el uso endémico y extenso de prácticas autoritarias, que no resistían la prueba del escrutinio internacional en materia de derechos fundamentales —en especial los civiles y políticos—. Por el mismo motivo, tampoco interesaba al gobierno que los ciudadanos mexicanos tuvieran acceso a foros de denuncia o a tribunales internacionales después de agotar las instancias jurídicas internas.

Durante mucho tiempo los gobernantes mexicanos no tuvieron que preocuparse por esto último, ya que en México el propio discurso de los derechos humanos, así como los instrumentos internacionales para su promoción o defensa, eran desconocidos por la sociedad. En ese sentido, hasta los años ochenta no existieron en el país organizaciones o grupos sociales que intentaran incidir en la política exterior del país en este campo. Incluso cuando en la década de los setenta comenzó a cobrar fuerza la construcción de redes transnacionales de derechos humanos en América Latina debido a los abusos de las dictaduras militares, éstas no se extendieron a México, y el caso mexicano pasó mayormente desapercibido en la escena mundial.

A lo anterior debe añadirse que en el régimen presidencialista mexicano la formulación y conducción de la política exterior era un proceso cerrado y centralizado. Durante toda esta etapa el presidente y la Secretaría de Relaciones Exteriores mantuvieron el monopolio de la política exterior

(e incluso de las relaciones internacionales del país), con la participación de muy pocos actores e intereses.⁶ En el ámbito de los derechos humanos este rasgo fue todavía más acentuado debido al desinterés de la sociedad mexicana hasta la década de los ochenta, de tal suerte que el manejo y el grado de atención prestada a esta agenda estaba en función del interés de la elite diplomática. En la cancillería los derechos humanos no recibieron un trato prioritario ni sistemático; como tema de política exterior fue uno más en la canasta de los “asuntos multilaterales”.

1. *La posición de México ante el régimen internacional de derechos humanos (1945-1994)*

Conviene recordar la participación de México en los orígenes del sistema universal e interamericano de derechos humanos entre 1945 y 1948, ya que ahí se marcó la pauta de lo que sería su posición general durante las siguientes cinco décadas.

Durante el primer semestre de 1945 el gobierno de México asumió una actitud sorprendentemente internacionalista por lo que hace a la protección de los derechos humanos en el sistema internacional, tanto en el ámbito regional como en las discusiones sobre la creación de Naciones Unidas. En términos generales México procuró, mediante sus participaciones, “ampliar al máximo la esfera de acción de la comunidad internacional con la correlativa mengua del dominio estatal” en el nuevo orden mundial.⁷ Fue un breve interludio en el que la posición mexicana reflejó su tendencia a “encarecer la función del derecho internacional sobre las consideraciones puramente políticas”.⁸

Entre el 21 de febrero y el 8 marzo de 1945 se celebró la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz, también conocida como “Conferencia de Chapultepec”, en la ciudad de México. El propósito fue discutir las propuestas para el orden internacional de posguerra emanadas de la reunión de las grandes potencias vencedoras en Dumbarton Oaks, y generar posiciones comunes por parte de los países del continente. México apoyó la resolución XL, titulada “Protección Internacional de los Derechos Esenciales del Hombre”, que fue predecesora de la Declaración

⁶ González, Guadalupe, “Democratización y política exterior: ¿el fin del predominio presidencial?”, en Sotomayor Velázquez, Arturo C. y Vega Cánovas, Gustavo (comps.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional*, México, CIDE-Colmex-ITAM, 2008, p. 63.

⁷ Castañeda, Jorge, *Obras completas*, México, Colmex-SRE, 1995, p. 83.

⁸ *Ibidem*, p. 81.

Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Ahí se proclamó “la adhesión de las Repúblicas Americanas a los principios consagrados en el Derecho Internacional para la salvaguardia de los derechos esenciales del hombre”, y se favoreció un sistema de protección internacional de los mismos. El preámbulo señalaba que “para que esa protección sea llevada a la práctica se requiere precisar tales derechos —así como los deberes correlativos— en una Declaración adoptada *en forma de Convención* por los Estados”.⁹ Es decir, por esta vía el gobierno de México aceptaba en principio que los derechos humanos fueran objeto de un instrumento jurídico internacional de carácter vinculante. Por otro lado, en sus observaciones oficiales a las propuestas de Dumbarton Oaks el gobierno de México llamó la atención sobre el “serio vacío respecto a los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre, cuyo respeto constituye uno de los objetivos esenciales de esta guerra”, y propuso añadir una Declaración de los Derechos y Deberes Internacionales del Hombre como apéndice de lo que sería la Carta de Naciones Unidas, así como la creación de un organismo internacional para velar por su observancia.¹⁰

La posición inicialmente favorable a la construcción de un régimen internacional de derechos humanos fuerte, sin embargo, cambió pronto, como resultado del tenor de las discusiones en San Francisco. Hacia noviembre de 1945 México “volvió a su posición tradicional como acérrimo defensor del dominio reservado del Estado” frente a la acción internacional en asuntos de índole interna y, en particular, a la protección de los derechos fundamentales.¹¹ En las negociaciones paralelas que llevaron tanto a la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre como a la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptadas en 1948 las delegaciones mexicanas recibieron la instrucción de fijar su posición de acuerdo con los siguientes lineamientos:¹²

⁹ Énfasis agregado.

¹⁰ “Opinion of the Department of Foreign Relations of Mexico Concerning the Dumbarton Oaks Proposals for the Creation of a General International Organization”, 23 de abril de 1945, en *Documents of the UN Conference on International Organization*, San Francisco, 1945, vol. III, Nueva York, UN Information Organizations, 1945, pp. 63 y 71-73.

¹¹ Castañeda, Jorge, *op. cit.*, pp. 83, 91 y 92.

¹² Lineamientos contenidos en el memorando del 19 de marzo de 1948 formulado por el licenciado Pablo Campos Ortiz, miembro de la delegación mexicana ante la IX Conferencia Internacional Americana. Memorando transcrito en el documento: Carta de Germán Fernández del Castillo a Jaime Torres Bodet, presidente de la delegación mexicana, sexta comisión de la OEA, referente a la Declaración Americana de Derechos y Deberes Esenciales del Hombre, Bogotá, Colombia, 26 de abril de 1948, s. p.

- Los derechos humanos no deben ser objeto de una convención, sino de una simple declaración.
- Es inadmisibles la llamada protección internacional de los derechos humanos, por lo que no puede aceptarse nada que tienda a constituir una maquinaria internacional para proteger tales derechos.
- Debe apoyarse cualquier tendencia en el sentido de fortalecer la protección nacional de los derechos humanos mediante soluciones de derecho interno, tales como la institución mexicana del juicio de amparo.

En adelante la política exterior de México se basó en estas premisas y exhibió una gran continuidad. Los sucesivos gobiernos mexicanos siguieron un curso de acción caracterizado por:

- Enfatizar discursivamente la adhesión del país a los principios consagrados en las declaraciones internacionales de derechos humanos, subrayando que constituían el reflejo de su propio orden democrático.
- Participar con bajo perfil en los sucesivos esfuerzos de codificación de los derechos fundamentales mediante instrumentos jurídicos internacionales de carácter vinculante (*i. e.* pactos o convenciones),¹³ enfatizando la indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales.¹⁴
- Rechazar la posibilidad de desarrollar mecanismos internacionales de supervisión o cortes internacionales con facultades contenciosas encargados de vigilar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos.
- Desde el punto de vista político más general, se sostuvo que la comunidad internacional estaba legitimada a pronunciarse única-

¹³ México contó con grandes juristas y tratadistas que participaron directamente o asesoraron a los diplomáticos mexicanos en estas negociaciones. Aunque fue renuente frente a los tratados generales de derechos civiles y políticos, México tomó la iniciativa en impulsar la codificación de algunos temas específicos que revestían un interés especial para el país o que eran poco sensibles para el régimen del partido hegemónico, tales como los derechos de los migrantes, los derechos de las mujeres y el combate al racismo.

¹⁴ En el marco de la guerra fría existió la tendencia a diferenciar entre los derechos civiles y políticos (defendidos por el campo capitalista) y los derechos económicos y sociales (enfatisados por el campo socialista). Desde 1945 la posición de México fue vincular la agenda de los derechos humanos al tema del desarrollo e insistir en la correlación entre ambos grupos de derechos. En ese sentido, destaca el impulso mexicano para la adopción de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1974).

mente sobre la situación en Estados donde prevaleciera una grave, masiva y sistemática violación a los derechos humanos. Ésta sería la posición de México frente a otros Estados, y se esperaba que fuera la actitud de los demás países frente a México. De tal manera que no se desarrolló una vertiente bilateral sistemática en la política exterior en materia de derechos humanos.

Durante este periodo el grado de compromiso de México con el sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos fue débil. Como puede observarse en la siguiente tabla, los principales instrumentos internacionales en materia de derechos civiles y políticos fueron ratificados tardíamente, con lo cual México no contribuyó a que entraran en vigor. Además en ningún caso se aceptó delegar competencias contenciosas o de supervisión a instancias internacionales cuando el reconocimiento de tales facultades era optativo.

<i>Tratado</i>	<i>Adopción internacional</i>	<i>Ratificación de México</i>
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Adoptado por Asamblea General 16 diciembre 1966 Entró en vigor en 1976	24 de marzo de 1981
Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Adoptado por Asamblea General 16 diciembre 1966 Entró en vigor en 1976	No fue ratificado en este periodo Fecha de ratificación: 15 junio de 2002
Convención Americana sobre Derechos Humanos Crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Se requiere declaración expresa por la que se reconoce competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (artículo 62 de la Convención)	Aprobada por OEA el 22 noviembre 1969 Entró en vigor en 1979	24 de marzo de 1981
		No se depositó la declaración en este periodo Fecha en la que se depositó la declaración de reconocimiento: 9 de diciembre de 1998
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes Crea Comité contra la Tortura. Se requiere declaración expresa por la que se reconoce competencia de Comité para recibir y examinar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas (artículo 22 de la Convención)	Adoptada por Asamblea General 10 diciembre 1984 Entró en vigor en 1989.	23 de enero de 1986
		No se depositó la declaración en este periodo Fecha en la que se depositó la declaración de reconocimiento: 14 de diciembre de 2001.

Durante estas décadas y en el marco de su vocación legalista y multilateral, los gobiernos de México tuvieron presencia tanto en las negociaciones de los instrumentos jurídicos internacionales como en algunos organismos importantes, como la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas.¹⁵ Es decir, aunque México no se planteó como país líder en esta materia, tampoco dejó de reaccionar en momentos clave del desarrollo del régimen regional y universal de los derechos humanos. Con mucho oficio en la diplomacia parlamentaria, los representantes mexicanos participaron con objeto de influir en la agenda e intentar perfilarla en la dirección y con los límites por ellos auspiciados. Trabajaron para evitar que México quedara en posiciones aisladas que singularizarían al país y podrían llamar la atención de la comunidad internacional.

No obstante, a medida que el régimen internacional fue evolucionando hacia un mayor grado de precisión de sus normas y aspirando a desarrollar mejores mecanismos de tutela internacional de las mismas, la posición de México comenzó a complicarse. Fue cada vez más difícil hacer coincidir, por un lado, el discurso de respaldo entusiasta a la agenda internacional de los derechos humanos en su parte dogmática y, por el otro, la postura conservadora en materia procedimental, que correspondía a un soberanismo defensivo. Esta brecha se fue ensanchando gradualmente, y hacia el final de esta etapa, a principios de los años noventa, era francamente notable. Vale la pena citar dos casos significativos, a manera de ilustración.

En 1969 México participó a fondo en las discusiones que condujeron a la redacción final de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sin embargo, el afán del gobierno mexicano fue restringir las facultades que el anteproyecto original contemplaba para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cabildeó intensamente en contra del establecimiento de una Corte Interamericana de Derechos Humanos con competencia jurisdiccional obligatoria. Finalmente, varias de las objeciones de México (junto con las de otros países) fueron tomadas en cuenta, por lo que en el texto final se disminuyeron las facultades de la Comisión y, lo que es más importante, aunque sí se creó la Corte, también se estableció que su jurisdicción tendría un carácter *optativo*.¹⁶ La delegación mexicana —presidida por el jurista An-

¹⁵ México fue miembro de la (hoy desaparecida) Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas durante varios periodos de sesiones: 1955-1960, 1971-1973, 1981-2005.

¹⁶ *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969. Actas y documentos* (OEA/Ser.K/XVI/1.2), Secretaría General, Organización de Estados Americanos, p. 102. Citado en García Ramírez, Sergio, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 75-78, donde se incluye el contenido textual de las observaciones de México.

tonio Martínez Báez— estimó que resultaría contraproducente para el país formar parte de la reducida minoría que votaría en contra, por lo que en el último momento México cambió su posición y brindó su apoyo para la adopción de la Convención.¹⁷ Debido a la desconfianza que suscitaba esta evolución del sistema interamericano de derechos humanos, la delegación de México sintió la necesidad de emitir una declaración en la que subrayaba el carácter voluntario de la aceptación de la jurisdicción de la Corte e insistió en que fuera anexada al acta final de la Conferencia de San José.

Por lo demás, el Estado mexicano dejó pasar doce años antes de ratificar la Convención. En efecto, en 1981 —por razones de índole interna relacionadas con la reforma política del presidente López Portillo, y ya pasados los años más álgidos de combate a la guerrilla— México se puso al corriente con algunos de sus compromisos internacionales: se ratificaron los principales tratados internacionales de derechos humanos, es decir, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la ya citada Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁸ Incluso en ese momento México se negó a reconocer la competencia contenciosa de la Corte¹⁹ y a ratificar el Primer Protocolo del PIDCP, que abrirían respectivamente la

¹⁷ Toussaint, Mónica, *op. cit.*, p. 97.

¹⁸ Se ratificó también la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

¹⁹ En 1985, el entonces canciller, Bernardo Sepúlveda, recordó los motivos por los cuales México rechazaba la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Vale la pena citarlo en extenso, porque representa el modo de razonar de toda una generación de diplomáticos mexicanos: “Hay algunas cuestiones... que tienen que ser dirimidas no únicamente a la luz de las consideraciones políticas o con relación a los fines superiores del respeto a los derechos humanos. Hay algunas consideraciones que tienen que ver, por ejemplo, con el ejercicio del poder político en foros internacionales y con la capacidad de determinados intereses de hacer prevalecer un punto de vista en contra de países débiles. La experiencia mexicana no ha sido siempre positiva en lo que hace al sometimiento de diferendos a instancias internacionales. Llámese Fondo Piadoso de las Californias, llámese Isla de la Pasión, llámese Chamizal. En todas estas instancias en que hemos sometido diferendos con otros Estados a la jurisdicción de órganos arbitrales, nuestra experiencia ha sido negativa... la razón nos fue negada por juegos de poder, por juegos de intereses o, en su caso, fue diferido el acatamiento de la justicia, la ejecución de la sentencia por un lapso bien prolongado. De ahí... que haya también un justo temor al sometimiento, no al arbitraje, sino a la arbitrariedad... Hemos visto en épocas recientes y desde luego sufrido en épocas pasadas, manipulaciones de instituciones judiciales o arbitrales internacionales. De ahí que haya reservas a la consideración de un compromiso obligatorio en lo que hace a tribunales de esta índole”. *Comparecencia del C. Lic. Bernardo Sepúlveda Amor, Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, LIII Legislatura, año I, 11 de diciembre de 1985.

ruta del litigio internacional o del mecanismo de petición individual a los ciudadanos mexicanos.

El segundo caso ocurrió veinticuatro años después, y se refiere a la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Con la terminación de la guerra fría se planteó la posibilidad de dar un paso más en la expansión del régimen internacional de derechos humanos. En junio de 1993 se celebró la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en el marco de Naciones Unidas, donde se introdujo la propuesta —fuertemente respaldada por Estados Unidos y la Unión Europea— de crear la Oficina del Alto Comisionado. Un cuarto de siglo había transcurrido desde la Conferencia de San José, pero poco había cambiado la posición mexicana en este ámbito. El gobierno mexicano se opuso a tal iniciativa y sostuvo que era necesario “conjugar la soberanía nacional con los consensos globales”. México apoyaba la cooperación internacional para “fortalecer la protección efectiva y genuina de los derechos humanos, pero siempre teniendo en cuenta la perspectiva nacional”: el objetivo último debía ser crear un ambiente en el que cada nación pudiera promover los derechos humanos “a partir de avances y esfuerzos propios”.²⁰ México, en todo caso, prefería que se perfeccionaran las instituciones de derechos humanos de carácter intergubernamental ya existentes en Naciones Unidas en lugar de generar nuevas instancias.

En esta ocasión el gobierno mexicano sí asumió el costo político de estar en minoría en el plano regional, ya que casi todos los países latinoamericanos se mostraron favorables, e incluso algunos fueron entusiastas, ante esta propuesta.²¹ Los trabajos de la Conferencia Mundial se empantanaron en este punto, y finalmente se resolvió que la creación del cargo del Alto Comisionado fuera discutida por la Asamblea General en su siguiente periodo de sesiones, con el objetivo de llegar a un consenso sobre su mandato, la natu-

²⁰ Intervención del canciller Fernando Solana durante la Conferencia en: “Derechos humanos: incorporan a México al club de los renegados”, *Proceso*, 28 de junio de 1993, p. 40. Es decir, como en 1945 los representantes de México defendían su preferencia por “soluciones de derecho interno”.

²¹ Costa Rica y Ecuador se distinguieron por su amplio respaldo a la propuesta del Alto Comisionado. Países como Brasil, Argentina, Venezuela, Guatemala, Nicaragua y Chile manifestaron su aprobación. En el continente americano sólo Cuba y Colombia se manifestaron en desacuerdo o renuentes. Lo cierto es que con las transiciones democráticas la percepción de los países latinoamericanos sobre estos temas había cambiado. México ya había experimentado el aislamiento un año antes cuando fue el único país que votó en contra del Protocolo de Washington sobre Reformas a la Carta de la OEA (diciembre 1992). Dicha reforma incorporó el artículo 8(bis), que establece la suspensión de un Estado miembro de la OEA cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza.

raleza de su relación con el sistema de Naciones Unidas y sus implicaciones presupuestarias.²² El 20 de diciembre de 1993 se aprobó por votación unánime la resolución 48/141, por la que se creó el cargo de Alto Comisionado de Derechos Humanos.²³

Las diferencias entre un momento y otro son elocuentes: mientras que en 1969 la posición soberanista de México fue compartida por muchos otros en el sistema interamericano (incluyendo Estados Unidos), en 1993 el gobierno mexicano debió esforzarse por no quedar aislado en su resistencia y ser identificado con las posiciones lideradas por países extracontinentales, como China e Indonesia. A principios de la década de los noventa había un claro desfase entre el avance de la agenda internacional e interamericana de los derechos humanos y las concepciones que animaban a la política exterior mexicana. En la cancillería esto empezó a causar gran inquietud: muchos lo experimentaban como un riesgo, como un gran desafío.²⁴ Y, en efecto, visto en retrospectiva, no sólo los cambios en el sistema internacional

²² México participó en la Tercera Comisión de la Asamblea General durante el 48 período de sesiones y en el grupo de trabajo (presidido por Ecuador) encargado de examinar específicamente el tema del Alto Comisionado. Las discusiones en el seno del grupo de trabajo no están disponibles, y en los debates de la Tercera Comisión México —a diferencia de muchos otros países— evitó pronunciarse sobre el Alto Comisionado. La única referencia la realizó el embajador Tello, manifestando que el Alto Comisionado debería mantener “estrechos lazos” con la Comisión de Derechos Humanos (órgano intergubernamental en la que los Estados están representados, cabría agregar). Asamblea General de Naciones Unidas, 48a. sesión, 42a. reunión de la Tercera Comisión (A/C.3/48/SR.42), Nueva York, 24 de noviembre de 1993.

²³ El grupo de trabajo produjo un documento de consenso entre el proyecto de resolución de los No Alineados y el de Estados Unidos, que fue el que finalmente México votó a favor en la Asamblea General. La principal victoria de los primeros fue que se eliminó el mandato específico del Alto Comisionado para conducir misiones de investigación *in situ*. El canciller Manuel Tello explicó en 1994: “Después de difíciles negociaciones, en las que México participó de manera activa, se logró aprobar por consenso la resolución que crea esta nueva figura. Nos complace que este cargo... tenga un mandato claro y preciso, siempre sujeto a las normas del derecho internacional vigentes en la materia”. *Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores, Embajador Manuel Tello al Senado de la República Mexicana, 1993-1994*, México, SRE, 1994, pp. 23 y 24.

²⁴ Al identificar el hilo conductor de los ensayos de diplomáticos mexicanos incluidos en el libro por ella compilado, Olga Pellicer nos recuerda la sensación predominante en aquella época: “Los llamados a la cautela son en este momento particularmente intensos debido a la magnitud de los cambios internacionales del último lustro. Se explican también en razón de los desafíos que esos cambios plantean para los principios de convivencia internacional que han sustentado y animado la política exterior de México. Para quien ha sido defensor histórico de la autodeterminación y la no intervención resulta difícil aceptar las nuevas tendencias internacionales de corte injerencista”. Pellicer, Olga (comp.), *Las Naciones Unidas hoy. Visión de México*, México, SER-Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 18.

suponían un reto para las premisas tradicionales de la política exterior en el tema de los derechos humanos, sino que, como se explica a continuación, la evolución política y social al interior del país también empezaría a complicar el trabajo de los representantes de México en el extranjero.

2. *Los años ochenta: la construcción de una agenda de derechos humanos en México*

En comparación con muchos otros países latinoamericanos, el desarrollo de la agenda de los derechos humanos en México fue tardío. A mediados de los años ochenta aparecieron las primeras OSC interesadas en la promoción de los derechos humanos.²⁵ Mediante sus labores de educación y difusión del paradigma de los derechos humanos poco a poco se empezó a generar en el país un contexto político y social de exigencia frente al gobierno por las fallas en este campo. Los abusos endémicos en el sistema de justicia y en la actuación de las fuerzas del orden —especialmente el uso de la tortura— comenzaron a ser identificados como violaciones a los derechos humanos. También los abusos cometidos en el orden electoral —inequidad en la competencia, fraudes, etcétera— se denunciaron como violaciones a los derechos políticos de los mexicanos. Algunos partidos de oposición, como el PAN, adoptaron esta bandera como una de las estrategias para exigir la apertura democrática del sistema político. El PAN, en particular, recurrió a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para denunciar la violación a los derechos políticos de sus militantes consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos ratificada por México en 1981.²⁶

La cincuentena de OSC de derechos humanos mexicanas comenzaron a tener un acompañamiento internacional, en la medida en la cual dos de

²⁵ Entre las que destacaron la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro.

²⁶ El PAN presentó quejas por irregularidades electorales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por los casos de Chihuahua en 1985 y 1986, elecciones de diputados y la gubernatura, respectivamente, Durango en 1986 (elecciones municipales) y el Estado de México en 1990 (elecciones para el congreso local y gobiernos municipales). La CIDH se pronunció a favor de los peticionarios, y la reacción del gobierno mexicano fue desconocer la competencia de la Comisión como instrumento en asuntos relativos a procesos electorales. Véanse los informes de la CIDH: Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución No. 01/90, casos 9768, 9780 y 9828 (México)*, 17 de mayo de 1990, y Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/11.85, sesión 85, *Informe Anual 1993*, 1 de febrero de 1993.

las principales OSC de derechos humanos internacionales —Amnistía Internacional y Human Rights Watch— finalmente tornaron su atención al caso de México. En 1986 y en 1990, respectivamente, ambas organizaciones emitieron informes sobre la situación de los derechos humanos en México, que, por primera vez en la historia, fueron ampliamente divulgados. Asimismo, los hasta entonces desconocidos informes anuales de derechos humanos producidos por el Departamento de Estado de Estados Unidos comenzaron a tener difusión en el país.

Hacia finales de los años ochenta el tema de los derechos humanos en México había logrado suficiente audiencia pública en el plano nacional, y cobraba visibilidad en el internacional. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) lo identificó ya como un problema difícil de soslayar. De manera bastante inesperada el presidente dio un paso que, visto en retrospectiva, resultó decisivo para la generación de una cultura de los derechos humanos en México: en junio de 1990 creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), inspirada en la figura del defensor del pueblo u *ombudsman*. En 1992, la existencia de la CNDH fue elevada a rango constitucional y se mandató la creación de comisiones locales en todos los estados de la República. La institucionalización de la agenda de los derechos humanos por parte del Estado tuvo al menos dos efectos positivos: legitimó este tema en la escena nacional y abrió nuevas avenidas de presión e interlocución para los actores sociales involucrados.²⁷ Como se verá a continuación, ambas cosas terminarían por incidir en las relaciones internacionales de México.

III. LOS AÑOS DE TRANSICIÓN (1994-2000)

Esta etapa corresponde a los años del gobierno de Ernesto Zedillo, pero de manera más específica está marcada en su inicio por el levantamiento zapatista en Chiapas —que puso a México definitivamente en el radar de las OSC internacionales de derechos humanos— y en su final por la alternancia en la Presidencia de la República después de setenta años de gobiernos del PRI. En estos años la posición tradicional de la política exterior de México en materia de derechos humanos comenzó a cambiar. El cambio fue gradual, difícil, y pareció estar orientado por reacciones defensivas más que por un diseño claro e intencional. Para explicarlo es necesario tomar en cuenta nuevamente la interacción entre factores de los ámbitos estatal y sistémico.

²⁷ Véase Saltalamacchia Ziccardi, Natalia, *Del pueblo indefenso al defensor del pueblo: la socialización de los derechos humanos en México (1968-1992)*, tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid, 2009.

En lo interno, la transición democrática se aceleró y generó mayor espacio para la multiplicación de organizaciones civiles que se interesaron por los derechos humanos en México. Asimismo, la novel infraestructura institucional para la promoción y defensa no jurisdiccional de los derechos humanos —integrada por la CNDH y las comisiones estatales— cumplió un importante papel educador de la sociedad en esta materia, si bien encontró enormes dificultades para cambiar la conducta de las autoridades en la práctica. Poco a poco la sociedad mexicana se familiarizó con el enfoque de los derechos humanos y dicho discurso pasó a ser de uso corriente entre los partidos y los actores políticos nacionales. Esto implicó que más actores intentaran incidir en la política exterior de México en materia de derechos humanos. La cancillería ya no sería la única portavoz de lo que opinaban los mexicanos sobre lo que ocurría en el país ni sobre cómo debía participar México en el propio régimen internacional.

En el nivel sistémico, cabe recordar que México ya había optado por buscar su inserción internacional mediante la apertura comercial y la integración con América del Norte. Sin embargo, también tuvo que enfrentar las exigencias de la “agenda liberal” internacional que se impuso en la posguerra fría. Auspiciada por Estados Unidos y la Unión Europea, dicha agenda proponía el trípede de promoción del libre mercado, la democracia y los derechos humanos. De manera explícita se intentaba vincular los intereses económicos de los países con condiciones de tipo político. En ese sentido, las presiones para reformular la concepción tradicional mexicana sobre la soberanía se fueron acumulando.

En este contexto, se registró cierta evolución en la política exterior de México en cuanto al escrutinio y la delegación de facultades contenciosas a instancias internacionales. Respecto a lo primero, se transitó hacia una mayor aceptación, aunque cauta y selectiva, del escrutinio internacional. Selectiva, porque el gobierno de México mostró una mayor apertura ante los organismos especializados del régimen multilateral, mientras que mantuvo una relación tensa y complicada con las OSC y otros actores internacionales no estatales interesados en los derechos humanos en México. Respecto a lo segundo, en este periodo se rompió la larga historia de rechazo absoluto a las cortes del régimen internacional de derechos humanos.

Ernesto Zedillo inició su periodo presidencial en circunstancias sumamente difíciles: la crisis financiera de finales de 1994 y principios de 1995 y las consecuencias, internas e internacionales, que tuvieron el levantamiento zapatista el 1 de enero de 1994, y los asesinatos de Luis Donald Colosio, candidato del PRI a la presidencia, y de José Francisco Ruiz Massieu, secretario general de ese partido. En breve, la imagen de país moderno que

procuró proyectar el gobierno de Salinas de Gortari y, más importante, la estabilidad de México, se cuestionaban severamente.

Frente al problema económico, la política exterior no fue inicialmente una prioridad para el presidente Zedillo. Sin embargo, muy pronto el conflicto en Chiapas cobró dimensiones internacionales: el zapatismo y su discurso indigenista despertó simpatías allende fronteras y, entre otros actores externos, el movimiento transnacional de derechos humanos dirigió su atención a México. Por primera vez en la historia el país fue objeto de campañas internacionales sistemáticas y sostenidas en materia de derechos humanos.²⁸ Organizaciones de la sociedad civil mexicanas y extranjeras conformaron redes transnacionales que interpellaron continuamente al gobierno de México respecto a la situación en el sureste del país, recurrieron a foros internacionales para realizar denuncias e intentaron movilizar presiones políticas desde afuera. También recurrieron con mayor frecuencia al litigio internacional, especialmente ante la CIDH, donde el número de casos de peticionarios mexicanos comenzó a crecer.²⁹

En los primeros años de este periodo, el gobierno mexicano mantuvo su posición tradicional, a pesar de las crecientes críticas por parte de los diversos actores internacionales sobre la falta de garantías y el abuso a los derechos fundamentales en México. Sin embargo, en 1996 se dio el primer gran cambio: el gobierno de México invitó por primera vez a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a visitar el país para observar la situación de los derechos humanos *in situ* y, en consecuencia, a emitir una opinión al respecto. Se trató, sin duda, de una posición novedosa para el gobierno mexicano que, como se ha visto, había considerado tradicionalmente a los derechos humanos como asunto “del dominio reservado de los Estados”, y no aceptaba el escrutinio internacional respecto a sí mismo. La visita

²⁸ A diferencia de casi todos los otros países latinoamericanos que habían sido objeto de atención internacional durante los años setenta y ochenta por las violaciones a los derechos humanos cometidas en la era de las dictaduras, para México éste era un fenómeno nuevo.

²⁹ Al igual que en el pasado, durante esta etapa la postura de México con relación a los casos tramitados ante la CIDH fue, como establece Carmona, “preponderantemente defensiva, esto es, [se basó en] la defensa a ultranza del Estado *per se*”. Al parecer, “la premisa era evitar a toda costa la emisión de un informe adverso a México (considerado como un ataque a la soberanía nacional) por lo que se interponían las excepciones disponibles a los Estados en el marco del sistema interamericano (extemporaneidad, no agotamiento de recursos internos y falta de configuración de violaciones a la Convención Americana), muchas veces con fines meramente dilatorios, así como otras dirigidas a desconocer de origen la competencia de la Comisión para tramitar cierto tipo de quejas...”. Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 9, julio-diciembre de 2003, pp. 32 y 33.

de la CIDH, así pues, sugirió una forma distinta de entender la soberanía y el alcance del régimen internacional por parte del gobierno mexicano. El propio canciller José Ángel Gurría señaló que la invitación a los representantes de la CIDH demostraba la nueva actitud del gobierno ante temas de derechos humanos: “[É]se es un poco el enfoque, ciertamente es nuevo porque no se manejaban así las cosas en administraciones anteriores y de hecho en muchas ocasiones habíamos adoptado una posición de cautela, de gran prudencia en los contactos, porque considerábamos que eran instituciones que en un momento dado podían estar cuestionando a nuestro país”.³⁰

La segunda medida fue todavía más importante. Se trató del reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998. El momento y el contexto sugieren que ésta fue una iniciativa para responder a la crítica internacional, que se había fortalecido por el tema de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y a raíz de la matanza en la comunidad de Acteal, Chiapas, en diciembre de 1997. Según la entonces secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, la participación de México en la Corte constituiría “un espacio para dirimir, donde no estamos de acuerdo, presentar nuestras pruebas de manera tal que no se nos juzgue en ausencia”.³¹

Dos decisiones más ilustran la nueva actitud del gobierno mexicano: la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea, que incluyó una cláusula democrática, y del Estatuto de Roma, que dio origen a la Corte Penal Internacional (CPI). La aceptación de la cláusula democrática en el Acuerdo Global por parte del gobierno mexicano no fue fácil; hubo algunos intentos por modificar la redacción de la misma, pero en última instancia se aprobó, recordando en el preámbulo que tanto México como la UE guiaban sus políticas externas e internas “inspirados en los derechos humanos y en los principios democráticos de cada soberanía”.³² Debe añadirse que la conclusión de este Acuerdo fue el objetivo primordial de la política exterior del gobierno de Zedillo, lo cual constituyó un fuerte incentivo para reconsiderar la posición soberanis-

³⁰ *La Jornada*, 19 de agosto de 1997, p. 1.

³¹ *La Jornada*, 2 de mayo de 1998, p. 16, y 5 de mayo de 1998, p. 7.

³² *La Jornada*, 19 de julio de 1997, p. 10. Según Szumanski, Marcela y Marthoz, Jean Paul, los negociadores mexicanos intentaron manipular la redacción de la cláusula hasta el último momento y obtener más concesiones por parte de los europeos, lo que no sucedió. Los europeos dejaron claro que sólo firmarían el Acuerdo si se mantenía la redacción original de la cláusula. Szumanski, Marcela y Marthoz, Jean Paul, “México y los derechos humanos. Puesta en escena internacional”. Disponible en http://estepais.com/inicio/historicos/83/11_Ensayo_Mexico_Szumanski-Marthoz.pdf. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2010.

ta. Finalmente, debe destacarse el hecho de que el gobierno mexicano haya coincidido con la postura de los actores internacionales que promovieron la creación de la CPI en el marco de la ONU, en el sentido de que los individuos, y no sólo los Estados, podrían ser juzgados por una corte internacional por violaciones de derechos humanos. Una vez más, esta perspectiva reflejó cierta evolución en la manera de concebir la soberanía estatal.³³

Las relaciones con las OSC de derechos humanos

La apertura del gobierno de Zedillo en materia de democracia y derechos humanos en México fue cautelosa e incompleta: se trató, principalmente, de una disposición más favorable hacia actores internacionales intergubernamentales. Las llamadas entonces organizaciones no gubernamentales (ONG) no fueron consideradas en general como interlocutores válidos, se cuestionó frecuentemente su buena fe y su crítica fue aceptada parcialmente o rechazada. Destacan tres ejemplos de esta actitud: el primero fue la propuesta del gobierno mexicano durante la 37a. Asamblea General de la OEA, referente a que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos otorgara prioridad a las comisiones nacionales de derechos humanos sobre las OSC, pues se argumentó que éstas no siempre tenían la información correcta y no elaboraban adecuadamente sus quejas.³⁴ El segundo consistió en la promulgación de una ley restrictiva que reglamentaba la visita al país de los observadores internacionales de derechos humanos.³⁵ Por último, vale la pena recordar la negativa del presidente mexicano de entrevistarse con el secretario general de Amnistía Internacional (AI), Piérre Sané, durante la visita de éste a México, así como el difícil encuentro entre Zedillo y representantes de otras OSC —del que fue excluido AI— en París. Este último se

³³ Aunque el estatuto no se ratificó sino hasta 2005, después de que se modificara el artículo 21 de la Constitución, que establece que el Senado deberá reconocer casuísticamente la jurisdicción de la CPI.

³⁴ La propuesta fue rechazada. *La Jornada*, 2 de junio de 1997, p. 46, y 6 de junio de 1997, pp. 50 y 65.

³⁵ Los observadores deberían solicitar una visa especial a la Secretaría de Gobernación y demostrar la “seriedad” de la organización a la que pertenecían, así como su experiencia en la labor de observación internacional. Sólo se permitirían visitas en grupos pequeños y por un periodo corto. AI y Human Rights Watch Americas no tardaron en responder criticando la legislación. Véase Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez, *Manual para observadores internacionales de derechos humanos*. Disponible en <http://gdomain.com/Flyingmng.Com/plataforma/docs/ma/doc3.html>. Fecha de consulta: septiembre de 1999; *La Jornada*, 16 de mayo de 1998, p. 12, y 13 de mayo de 1998, p. 5; EEUU, Departamento de Estado, “Mexico Country Report on Human Rights Practices for 1998”, 26 de febrero de 1999.

convirtió en una retahíla de acusaciones al gobierno mexicano por no cumplir en materia de protección y defensa de los derechos humanos.

Es decir, en estos años el Estado mexicano se enfrascó en agrias controversias públicas con los defensores de derechos humanos extranjeros y se propuso controlar su actividad en el país argumentando la defensa de la soberanía nacional y, en algunas ocasiones, razones de seguridad nacional. Lo cierto es que los gobernantes mexicanos —especialmente en la Secretaría de Gobernación— mostraban dificultades para adaptarse a este nuevo fenómeno transnacional, potenciado por la globalización.³⁶ Preocupada por el deterioro de la imagen internacional de México, la cancillería tomó la iniciativa y promovió la creación de la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos.³⁷ Ésta se presentó como un espacio donde las OSC nacionales y extranjeras podrían expresar sus opiniones, así como el canal mediante el cual lo que dictaba la norma internacional se hacía cumplir en México. En retrospectiva, la creación de la Comisión puede entenderse como la voluntad del gobierno mexicano de dar cierto reconocimiento a las OSC, pero siempre manteniendo el control sobre un tema que todavía entendía como esencialmente interno. En otras palabras, el gobierno daba la impresión de estar dispuesto a escuchar —quizá incluso aceptar— la crítica, pero no a actuar según lo dictaban actores no estatales.

Tal como se había hecho en 1994, pero en circunstancias muy distintas, el gobierno mexicano permitió la presencia de observadores electorales internacionales en las elecciones presidenciales de 2000.³⁸ El resultado de aquellos comicios fue histórico: por primera vez desde inicios del siglo anterior el habitante de Los Pinos no pertenecía al partido emanado de la Revolución.

³⁶ Véase Saltalamacchia Ziccardi, Natalia, *La política del gobierno de Ernesto Zedillo hacia las ONG internacionales de derechos humanos interesadas en el conflicto de Chiapas (1994-1998)*, tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1999.

³⁷ La Comisión estaría presidida por la SRE, y la integrarían también representantes de las secretarías de Gobernación, la Defensa Nacional y Marina, participarían como invitados permanentes un representante de la Procuraduría General de la República y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y se podría invitar a representantes de otras dependencias de la administración pública, o de otro organismo público o privado.

³⁸ La falta de confianza en las elecciones y las tendencias preelectorales que favorecían al PRI facilitaron la decisión del gobierno de recurrir a “visitantes extranjeros” en 1994. Según Benítez Manaut, esos observadores darían legitimidad al proceso y, en consecuencia, al triunfo del PRI. Benítez Manaut, Raúl, “La ONU en México: elecciones presidenciales de 1994”, *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 3(145), julio-septiembre de 1996, pp. 533-565.

IV. EL MULTILATERALISMO LIBERAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (2000-2006)

A partir de 2000 la cancillería mexicana comenzó a desarrollar una verdadera política exterior de derechos humanos; es decir, una política que contó con las cualidades de intención, agenda y sistematicidad. La transformación fue notable en muchos aspectos y, de hecho, se suele hablar de un giro de 180 grados en la posición de México en este campo. Sin embargo, debemos insistir en que el gobierno de Vicente Fox no escribió un guión de política exterior sobre una hoja en blanco. Conviene recordar el proceso evolutivo que se había registrado previamente en las concepciones de la diplomacia mexicana respecto a la diáda soberanía/protección internacional de los derechos humanos. Esta evolución fue un precedente importante, ya que abrió espacio político para los planes en materia de derechos humanos del nuevo canciller, Jorge G. Castañeda, quien —entre otras cosas— tendría que trabajar con los miembros del servicio exterior mexicano formados en décadas anteriores.

La alternancia en el gobierno federal sin duda tiene un peso fundamental como factor explicativo de este cambio. El gobierno del Partido Acción Nacional (PAN) se propuso subrayar a través de la política exterior su origen y legitimidad democráticos, así como una concepción distinta de la relación entre Estado y sociedad. El otorgar un lugar prioritario a los derechos humanos en las relaciones internacionales de México permitiría poner de manifiesto ambas cosas y enfatizar las diferencias con el pasado frente a la audiencia nacional e internacional. Asimismo, el PAN había sido uno de los primeros partidos de oposición en adoptar el lenguaje de los derechos humanos en los años ochenta, y había estado a la vanguardia en el uso de instrumentos internacionales de derechos humanos para beneficio de sus militantes. De tal manera que una política exterior proactiva en esta materia no era ajena a la doctrina del nuevo partido en el poder.

La alternancia implicó que la continuidad de las premisas operativas de la política exterior no pudiera darse por descontada. En ese momento de fluidez se tornaron más relevantes que antes las ideas, el bagaje político y los intereses de los individuos que formulaban la política exterior en su vértice. En ese sentido, el pasado tanto del presidente Fox como del canciller Castañeda como miembros activos de la oposición al PRI, involucrados en acciones de denuncia y en la lucha por la democratización, influyeron en el tono y el grado de importancia que cobró la política de derechos humanos. Castañeda en particular trajo consigo al gobierno la perspectiva de la sociedad civil, derivada de su cercanía y participación personal en algunas

organizaciones del movimiento de derechos humanos en México.³⁹ Esto sin duda influyó en su manera de concebir el papel de los actores no estatales como coadyuvantes en vez de obstáculos en el desarrollo de la agenda de los derechos humanos en el país. La impronta de Castañeda en esta vertiente de la política exterior también quedó de manifiesto cuando ésta disminuyó su perfil al ser remplazado por Luis Ernesto Derbez.

Durante esta etapa la política exterior de derechos humanos mantuvo su paso incluso si, desde el punto de vista sistémico, México pareció ir en contra de las tendencias internacionales. En su arranque, el gobierno de Fox planteó claramente que uno de los principales objetivos de su sexenio sería la profundización de los lazos con América del Norte. Se buscaría una relación de socios y amigos con Estados Unidos, equilibrada solamente por la participación activa de México en organismos multilaterales, como la ONU. En principio, la política exterior de derechos humanos podría ser complementaria con la meta de generar una comunidad de intereses con el vecino en la arena internacional. Sin embargo, a partir del 11 de septiembre de 2001 Washington entró en la lógica de la “guerra contra el terrorismo” con la consiguiente merma en su compromiso con las libertades y los derechos fundamentales. Justo cuando México abrazaba sin cortapisas la agenda internacional de los derechos humanos, el entorno se había vuelto poco favorable, motivo por el cual en este caso los factores de orden sistémico no parecen ser de mucha utilidad para explicar los grandes trazos de la transformación de la política exterior en esta materia.

1. *Los derechos humanos como prioridad de la política exterior de México*

La política exterior en general, y la dirigida a la promoción de la democracia y los derechos humanos, en particular, fue sin duda prioridad del gobierno de Vicente Fox. Dos de los cinco “ejes” de política exterior que propuso el presidente fueron: *apoyar y promover de forma activa y comprometida el respeto y la defensa de los derechos humanos en el mundo, y defender la democracia como la única forma de gobierno que garantiza el bienestar de*

³⁹ Por ejemplo, Jorge G. Castañeda fue uno de los miembros fundadores de la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) a principios de los noventa. Participó en acciones de denuncia internacional por abusos a los derechos humanos cometidos en México, particularmente en Estados Unidos durante la etapa de las negociaciones del TLCAN. Para conocer su posición al respecto en aquella época véase Castañeda, Jorge G., “Salinas bajo observación”, *Proceso*, núm. 725, 24 de septiembre de 1990.

los pueblos.⁴⁰ Se trató de un lenguaje notoriamente distinto al usado por los gobiernos mexicanos en el pasado y de una estrategia igualmente novedosa, pues la política exterior sería resultado y causa del cambio interno:

No podemos estrechar y profundizar nuestros vínculos con otras naciones sin que esa interacción también tenga efectos sobre nosotros: la adhesión en foros internacionales a ciertos principios que consideramos universales y la adopción de posturas que responden a los valores que profesamos, nos imponen la obligación de actuar de manera congruente en nuestro régimen interno. Este complejo juego entre política exterior y cambio interno se manifiesta con toda claridad en el compromiso del gobierno del Presidente Fox con la causa de los derechos humanos... La actualización de las obligaciones internacionales de nuestro país en materia de derechos humanos ha abonado el terreno político para apuntalar el pleno respeto a esos derechos en México.⁴¹

Es decir, los esfuerzos diplomáticos de México tendrían dos objetivos simultáneos: el país se comprometería a fondo en la construcción de un sistema internacional que promoviera la democracia y los derechos humanos y, a su vez, utilizaría ese compromiso para fortalecer el cambio interno. Para reforzar la agenda de los derechos humanos dentro de la cancillería se llevó a cabo una modificación en su estructura orgánica por la cual se creó la Subsecretaría de Derechos Humanos y Democracia. Al frente de la subsecretaría fue nombrada una reconocida activista de derechos humanos, Mariclaire Acosta, lo cual pretendió ser una señal de que el nuevo gobierno estaba dispuesto a tomar en serio el tema y a cambiar la dinámica de la relación con las organizaciones de la sociedad civil nacionales y extranjeras.⁴²

Así pues, se puede afirmar que en este periodo se eliminaron los últimos elementos de la posición tradicional de México frente al régimen interna-

⁴⁰ Fox Quezada, Vicente, *Primer Informe de Gobierno*, 2001. Énfasis añadido. Disponible en <http://primer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=105>. Fecha de consulta: 4 de agosto de 2010.

⁴¹ Castañeda, Jorge G., "Política y cambio democrático", *Reforma*, 12 de julio de 2002.

⁴² Acosta fue una de las primeras activistas mexicanas en entender e incorporar la dimensión internacional en la lucha por los derechos humanos en México. Fue miembro de Amnistía Internacional-Sección México, de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y presidenta fundadora de la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH). En los años noventa, la CMDPDH se mantuvo activa ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en asuntos relacionados con el conflicto de Chiapas, la matanza de Aguas Blancas y el caso del general brigadier José Francisco Gallardo, entre otros. Las resoluciones de la CIDH, y su análisis, para éstos y otros casos pueden consultarse en Monroy García, María del Mar y Sánchez Matus, Fabián, *Experiencia de México ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Konrad Adenauer Stiftung y Miguel Ángel Porrúa, 2007.

cional de derechos humanos. El Poder Ejecutivo Federal planteó una posición por la cual:

- México respaldó y en algunos casos lideró los esfuerzos de codificación internacional en materia de derechos humanos.
- Se aceptó el máximo nivel de delegación previsto en los instrumentos internacionales mediante la ratificación de protocolos facultativos, reconocimiento de competencias, retiro de reservas, etcétera.
- No sólo se aceptó, sino que se alentó el escrutinio internacional de la situación de los derechos humanos mediante invitaciones expresas a relatores especiales y similares.
- México se adhirió a una concepción de multilateralismo liberal en materia de derechos humanos, en la que se reconoció como legítima la participación no sólo de Estados y organizaciones intergubernamentales, sino también de otros actores interesados: OSC, individuos, etcétera.

2. *Actores externos, tratados internacionales y derechos humanos en México*

En referencia a la apertura del gobierno mexicano al escrutinio internacional, destaca en primer lugar la nueva actitud de las autoridades mexicanas hacia las OSC. El gobierno panista extendió una invitación permanente a todos los observadores de derechos humanos que quisieran visitar el país, ya fuera como representantes de organizaciones intergubernamentales o de la sociedad civil. Así quedó abrogada la ley para regular la actividad de observadores de derechos humanos en México que había aplicado el gobierno de Zedillo. En otras palabras, las autoridades mexicanas reconocieron la legitimidad de la labor de las OSC de derechos humanos tanto en México como en los foros del régimen internacional. Debido a la naturaleza de su actividad, la relación con las OSC no siempre fue tersa, pero en general los activistas de derechos humanos reconocieron la existencia de una mayor disposición al diálogo y a la colaboración por parte del gobierno federal.⁴³

⁴³ En 2003 se cumplieron diez años de los feminicidios de Ciudad Juárez (“muertas de Juárez”). En agosto de ese año, la secretaria general de Amnistía Internacional, Irene Khan, visitó México, y su evaluación respecto a ese tema fue en general negativa al señalar la incapacidad del gobierno mexicano de resolver esos crímenes y prevenir que se siguieran cometiendo. Sin embargo, Amnistía Internacional destacó el compromiso de la PGR de impulsar las investigaciones para que se resolvieran los casos pendientes, así como la iniciativa del secretario de Gobernación, de proporcionar información mensual a las ONG interesadas en esos casos. En su respuesta al gobierno de Chihuahua, que había descalificado su informe, AI

Por otro lado, los vínculos con las organizaciones intergubernamentales también se estrecharon. Un día después de haber tomado posesión, el presidente Fox firmó un acuerdo con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, para que estableciera una oficina en México y elaborara un diagnóstico de la situación de los derechos humanos. Se trató de la primera oficina que estableció el Alto Comisionado en un país que no estaba en guerra civil.⁴⁴ Con esta medida, el gobierno de México pretendía recibir apoyo en las reformas estructurales necesarias para la protección y defensa de los derechos humanos en el país.⁴⁵ Asimismo, se propuso desarrollar “una política constructiva de cooperación con el sistema interamericano” de derechos humanos, favoreciendo la investigación de los hechos denunciados ante la CIDH y realizando el mayor esfuerzo posible para implementar las recomendaciones de ésta.⁴⁶ Con ese espíritu, por ejemplo, el gobierno mexicano tomó medidas para avanzar en la solución de algunos casos paradigmáticos que se habían presentado ante la Comisión. Entre éstas se encontró la liberación del general José Francisco Gallardo —acusado de 14 delitos por el ejército, pero supuestamente encarcelado por haber propuesto un *ombudsman* para esa institución— y de los campesinos ecologistas del estado de Guerrero, Teodoro Cabrera y Rodolfo Montiel —acusados de portación

distinguió entre autoridades estatales y federales subrayando el compromiso de estas últimas de tomar medidas para poner fin a los feminicidios, reconociéndolos y no negándolos. Amnistía Internacional, “México: a pesar de las promesas sobre Juárez, persisten las dudas sobre el compromiso real del gobierno en materia de derechos humanos”, comunicado de prensa, AMR 41/039/2003, 13 de agosto de 2003. Disponible en <http://amnesty.org/es/library/asset/AMR41/039/2003/es/9628fb6f-d687-11dd-ab95-a13b602c0642/amr410392003e4.pdf>; Amnistía Internacional, “Respuesta a la Carta Abierta del Gobierno del Estado de Chihuahua sobre el informe de Amnistía Internacional”, comunicado de prensa, AMR 41/044/2003/s, 15 de agosto de 2003. Disponible en <http://amnesty.org/es/library/asset/AMR41/044/2003/es/acfe8f7c-fac8-11dd-b6c473b1aa157d32/amr410442003es.pdf>.

⁴⁴ La oficina de vinculación para poner en práctica el Acuerdo se estableció en la Ciudad de México en julio de 2002. El diagnóstico de los derechos humanos en México se publicó en 2003 como Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos*, 2003. Según la cancillería, el diagnóstico sirvió de base para la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos. Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, México, SRE-Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 135 y 136.

⁴⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, cit., p. 135.

⁴⁶ Ponencia de Mariclaire Acosta, subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia de México, en el evento “Sesión de trabajo sobre la implementación de los compromisos internacionales y el respeto de los estándares internacionales en el campo de los derechos humanos en el sistema interamericano” llevado a cabo en la sede de la OEA, 1.º de marzo de 2003, pp. 3 y 4.

de armas de uso exclusivo del ejército, pero supuestamente encarcelados por oponerse a la tala inmoderada de bosques.⁴⁷

La buena disposición del gobierno mexicano al escrutinio internacional se tradujo en un buen número de visitas de relatores y grupos de trabajo. Hasta 2005 se habían registrado dieciséis visitas a México, y se habían recibido 388 recomendaciones en la materia.⁴⁸ La cancillería tendió a destacar la utilidad de estos ejercicios para el fortalecimiento de la agenda nacional en materia de derechos humanos: “Las recomendaciones constituyen un valioso insumo para contar con una percepción más clara de la situación actual de los derechos humanos en el país, de los obstáculos que estamos enfrentando y de la forma de revertirlos”.⁴⁹

México cambió decididamente su posición respecto a los mecanismos de petición individual que permitirían a sus nacionales recurrir directamente a los órganos de supervisión previstos en los diferentes tratados internacionales de derechos humanos después de agotar todos los recursos internos. En 2001, por ejemplo, se reconoció la competencia del Comité contra la Tortura, para recibir y examinar comunicaciones de individuos que aleguen ser víctimas de esa práctica, y en 2002 se ratificó el Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El reconocimiento del papel positivo que podrían desempeñar las instancias internacionales en materia de defensa de los derechos humanos y la democracia se manifestó también en el sistema interamericano mediante el respaldo del gobierno mexicano a la Declaración de Quebec (2001), que limitaba la par-

⁴⁷ El presidente Fox otorgó la liberación de Cabrera y Montiel por la vía administrativa. Gallardo fue liberado mediante un decreto presidencial de reducción de pena. Algo similar se repitió en el caso de los pescadores Leocadio Ascencio y Aurelio Guzmán, privados de su libertad por infringir presuntamente una zona de veda en Pátzcuaro, Michoacán, y a quienes el presidente otorgó un indulto para ponerlos en libertad. En todos los casos destacó el hecho de que no se llevó a cabo ninguna investigación sobre el proceso judicial que determinó la sentencia original y no se entró en el mérito de los asuntos, con lo cual no salió fortalecido el Estado de derecho en México. Esto es un ejemplo de las resistencias y obstáculos internos que encontró la política exterior de derechos humanos.

⁴⁸ Entre ellos: el Grupo de Trabajo sobre Detención Arbitraria, el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, el Relator Especial sobre una Vivienda Adecuada, la Relatora Especial sobre los Derechos de los Migrantes, representantes de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, y la Relatora Especial sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, *La política exterior mexicana en la transición*, cit., pp. 136 y 137.

⁴⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Compilación de las recomendaciones a México de los organismos internacionales y comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos*, México, septiembre de 2003, p. 9.

ticipación de cualquier país al área de libre comercio de las Américas sólo a regímenes democráticos, y a la Carta Democrática Interamericana (2001), que contempla la suspensión de cualquier país miembro de la OEA en donde ocurra una interrupción del orden democrático. Con ello se revirtió la posición asumida en este ámbito a principios de los años noventa.

Por otro lado, el gobierno de México tomó la iniciativa en el ámbito de la codificación internacional en materia de derechos civiles y políticos. Llamó la atención el liderazgo ejercido en distintos foros multilaterales para introducir garantías a los derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo. Así pues, en la OEA el representante mexicano logró exitosamente introducir provisiones para resguardar los derechos humanos en la Convención Americana contra el Terrorismo.⁵⁰ En LVII periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, México y Costa Rica promovieron la adopción del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, y presentaron una resolución —adoptada por unanimidad—, que obliga a los Estados a garantizar que cualquier medida que se tome en contra del terrorismo debe apegarse al derecho internacional, en particular en lo referente a los derechos humanos, el refugio y el derecho internacional humanitario.⁵¹

Finalmente, debe mencionarse la contribución de México para impulsar el principio de jurisdicción universal, por el cual se asume que todos los Estados comparten el interés de llevar ante la justicia a aquellos individuos responsables de crímenes de guerra o de lesa humanidad, independientemente de su nacionalidad o del lugar en donde haya sido cometido el crimen. En una decisión sin precedentes, el gobierno mexicano concedió la extradición del argentino Ricardo Miguel Cavallo para ser juzgado en España por los delitos de genocidio y terrorismo. Asimismo, en 2005 finalmente se ratificó el Estatuto de Roma, que creó la Corte Penal Internacional.

Todas estas iniciativas sin duda modificaron la política exterior en términos de su contenido y de su conducción, pero no necesariamente fueron del todo eficaces en términos de alcanzar su objetivo declarado; es decir, contribuir a mejorar la garantía y el ejercicio de los derechos fundamentales en México. La evaluación de la política en estos términos requiere un

⁵⁰ Sobre el papel que desempeñó el embajador Miguel Ruiz Cabañas, representante de México ante la OEA, véase Bondí, Loretta, *Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico's Foreign and Security Policy post-September 11th*, Washington, Center for Transatlantic Relations, 2004, pp. 39 y 40.

⁵¹ “Los principales logros en la política exterior del presidente Vicente Fox”, palabras pronunciadas durante su informe de gestión, correspondiente al periodo 2002, Tlatelolco, 9 de diciembre de 2002, en *Discursos del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (julio-diciembre, 2002)*, México, SRE, 2003, pp. 87 y 88.

análisis detallado que rebasa los alcances del presente texto. Dicho análisis debería incluir el papel del Poder Legislativo en la llamada armonización interna de las normas, el papel del Poder Judicial en la interpretación y aplicación de los tratados y sentencias internacionales, el papel de los gobiernos de las entidades federativas, así como las posiciones de actores, como las policías y las fuerzas armadas. Con esta nota de caución, damos paso a las conclusiones.

V. CONCLUSIONES

Mediante la interacción entre factores internos e internacionales a lo largo de las seis décadas aquí analizadas, México pasó de sostener una posición defensiva a una proactiva, frente al régimen internacional de derechos humanos. Desde el punto de vista teórico, ¿cómo se explica esta evolución en la política exterior de México?

Distintos enfoques resultan útiles para explicar las diferentes facetas de este largo proceso. Sin duda, los resultados de la última etapa —la adopción de los derechos humanos como una prioridad de la política exterior— son consistentes con la teoría sobre el *lock in* o anclaje internacional desarrollada por Andrew Moravcsik.⁵² Dicho autor sostiene que la voluntad de un país de adquirir compromisos sustantivos con el régimen internacional de derechos humanos es el resultado de cálculos políticos internos. En particular, del deseo de los gobernantes en turno de restringir en el futuro el margen de discrecionalidad en la acción gubernamental y, por ende, reducir la incertidumbre política a través de delegar autoridad en esta materia a instancias internacionales. Moravcsik explica que “un país es más propenso a apoyar al régimen de derechos humanos cuando su gobierno está firmemente comprometido con la gobernanza democrática pero enfrenta desafíos internos que pueden amenazar su futuro...”.⁵³ Por este motivo, se puede esperar que las democracias jóvenes y potencialmente inestables sean aquellas que den un respaldo más vigoroso a los organismos y tratados de derechos humanos vinculantes. La esperanza es que los compromisos internacionales funcionen como un reaseguro para mantener y profundizar la cultura de los derechos humanos en el país en cuestión.

No queda duda de que ésta fue una de las motivaciones principales del gobierno foxista para desarrollar una política exterior de derechos humanos

⁵² Moravcsik, Andrew, “The origins of human rights regimes: Democratic delegation in postwar Europe”, *International Organization*, vol. 54, núm. 2, 2000, pp. 217-252.

⁵³ *Ibidem*, pp. 228 y 229.

comprometida. Como se vio en este capítulo, el canciller Jorge G. Castañeda hizo suya esta lógica de manera explícita: en discursos y declaraciones explicó que se buscaba una mayor interacción y colaboración con las instancias internacionales como una de las vías para mejorar la vigencia de los derechos humanos en México. De tal manera que la teoría “republicana liberal” de Moravcsik, que enfatiza variables internas para explicar la política exterior, encuentra confirmación en este caso y durante esta etapa. Sin embargo, la historia que aquí se expone es muy larga, y es necesario entender cómo se llegó a este punto.

La teoría del anclaje, como todas las teorías liberales, toma las preferencias de los gobernantes como dadas: éstos están comprometidos con la democracia y abrazan el discurso internacional de los derechos humanos. Sin embargo, resulta importante tratar de dilucidar el paso anterior; es decir, cómo se forjaron estas preferencias o identidades entre los tomadores de decisiones. En particular, ¿cómo se desarrolló en México una clase política que adoptó el tema de los derechos humanos como asunto prioritario? ¿Cómo fue posible que estuviera dispuesta a sostener una visión internacionalista en esta materia y a desarrollar una estrategia de anclaje que abandonó las premisas tradicionales de la política exterior?

Algunos han visto en este cambio una ruptura franca atribuible a la alternancia política y/o al perfil de los individuos en el gobierno. Aunque, como se estableció en este capítulo, ambas cosas tuvieron peso, aquí se ha sostenido también que no existió tal ruptura, sino que —como casi todo en México desde la Revolución— se trató de una evolución gradual. Esa evolución implicó una transformación paulatina de las representaciones intersubjetivas de los mexicanos respecto a qué se consideraba legítimo y aceptable en el ejercicio del poder público, como sostiene el enfoque constructivista. Las preguntas arriba formuladas aluden precisamente a esta cuestión. Para que los derechos humanos llegaran a ser prioritarios en la política exterior de México debió primero desarrollarse un proceso por el cual los mexicanos se familiarizaran con este paradigma y lo adoptaran como lente interpretativo de su propia situación política y social. Esta socialización de los derechos humanos en México comenzó en la década de los ochenta de la mano de organizaciones de la sociedad civil, principalmente, y se extendió a partidos políticos y gobernantes. Aunque no es posible desarrollar aquí esta línea de análisis con profundidad, este enfoque contribuye a comprender tanto los avances que se registraron durante los años de Zedillo como las preferencias e intereses de quienes asumieron el poder en el año 2000. De alguna manera Fox y Castañeda (pero también sus antecesores inmedia-

tos) encarnaron la transformación más general que se estaba produciendo en la cultura política en México. Asimismo, esto contribuye a explicar por qué el canciller contó con el consenso social suficiente —entre la burocracia, la clase política y la sociedad— para ejecutar una política exterior de derechos humanos activa y comprometida, incluso si ésta reconfiguraba la noción clásica de la defensa de la soberanía que había sido la estrella polar de la diplomacia mexicana en este campo.⁵⁴ La vertiente multilateral de la política exterior de derechos humanos destinada a buscar la cooperación internacional para mejorar la vigencia de los derechos humanos en el propio país encontró en general pocos detractores,⁵⁵ aunque cabe agregar que no sucedió lo mismo con la vertiente bilateral desarrollada principalmente hacia Cuba. En México no existió ni existe respaldo mayoritario a que la diplomacia intente influir directamente en la situación de los derechos humanos de otros países.⁵⁶

Todo lo anterior apunta a que la principal fuente de cambio en la política exterior de México en esta materia se originó en las transformaciones en el ámbito interno. Sin embargo, éstas —la democratización y el desarrollo

⁵⁴ De acuerdo con la encuesta “México y el mundo”, en 2006 85% de los líderes y 86% del público opinó que era “muy importante” o “algo importante” promover los derechos humanos en el mundo como objetivo de política exterior. González, Guadalupe y Minushkin, Susan (eds.), *México y el mundo 2006. Cuestionario y resultados del público y los líderes en México*, México, CIDE-COMEXI, 2006, p. 27.

⁵⁵ La ratificación del Estatuto de Roma fue la medida que generó mayor controversia. Véase Sotomayor, Arturo, “México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, *Foro Internacional*, vol. XLVIII, núm. 1-2, enero-junio de 2008, pp. 257-259. Por otro lado, una medida aproximada de la opinión pública respecto a la colaboración internacional se deriva de la percepción sobre el papel de las OSC internacionales de derechos humanos. Ésta tendió a ser positiva. En el termómetro de opinión de los líderes sobre diversas organizaciones internacionales las OSC alcanzaron en 2006 una media de 76 grados (donde cien expresa una opinión muy favorable), colocándose por encima de la ONU, la OEA, la OMC y las empresas multinacionales, y sólo por debajo de la Unión Europea. Entre el público obtuvieron una media de 65 grados, colocándose por debajo de la ONU, la OMC, las empresas y la Unión Europea, y por encima de la OEA. *México y el mundo 2006, cit.*, p. 91.

⁵⁶ En 2006, por ejemplo, 67% de los líderes y 66% del público estaba “muy de acuerdo” o “algo de acuerdo” en que México participara en esfuerzos internacionales para mejorar la situación de los derechos humanos en Cuba. Sin embargo, la mayoría opinaba que este tipo de política debía efectuarse a través de canales multilaterales y no bilaterales. Ante la pregunta “¿Qué cree usted que debe hacer México frente a un país en el que no se respeten los derechos humanos?”, el 48% del público opinó que debe impulsar que organismos como la ONU censuren estas violaciones a los derechos humanos, el 28%, que no debe entrometerse en los asuntos internos de dicho país, y sólo el 18% opinó que deberían romperse las relaciones diplomáticas. *México y el mundo 2006, cit.*, pp. 37 y 76.

de una agenda a favor de los derechos humanos en el país— no estuvieron exentas de influencias internacionales o transnacionales. ¿Cuánto nos ayudan las teorías de relaciones internacionales para explorarlas?

En principio, el proceso de socialización de los derechos humanos, que permitió que éstos se incorporaran de manera decidida en la política exterior, se puede analizar con el instrumental analítico de las teorías interesadas en la difusión normativa o la internalización de las normas internacionales. Los trabajos de Keck y Sikkink,⁵⁷ así como de Risse, Ropp y Sikkink,⁵⁸ dentro de una tradición liberal pluralista, ponen el énfasis en la labor de las redes transnacionales de derechos humanos, que actúan como transmisores de normas a través de las fronteras nacionales.⁵⁹ Como se observó en este capítulo, el trabajo de promoción, educación, recolección de información y la movilización de presiones por parte de las OSC mexicanas y extranjeras, que a su vez aprovecharon la arquitectura del régimen internacional de derechos humanos para defender su causa, fue, en efecto, fundamental. Antes de los años ochenta los gobiernos mexicanos no tuvieron que hacer cuentas con el movimiento transnacional de derechos humanos, al principio porque éste no existía, y durante los setenta porque se interesó muy poco por el caso mexicano. Esto comenzó a cambiar durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y adquirió toda su fuerza a partir del gobierno de Zedillo, lo cual contribuye a explicar por qué el primero se decidió a institucionalizar la agenda de los derechos humanos en el país, y el segundo inauguró algunos cambios en la relación de México con el régimen internacional.

Por último, es necesario apuntar que los cambios en la política exterior de México coincidieron con transformaciones en el orden internacional, que potenciaron la capacidad de influencia de las redes transnacionales de derechos humanos. Como se estableció en este capítulo, el fin de la guerra fría supuso el ascenso de una agenda normativa liberal en el mundo. El constructivismo argumentaría que se fortaleció una estructura social internacional que traza los límites entre lo apropiado e inapropiado, lo legítimo y lo ilegítimo, en materia del ejercicio del poder público según lo que dictan

⁵⁷ Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn, *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

⁵⁸ Risse, Thomas *et al.*, *The power of human rights: international norms and domestic change*, Cambridge studies in international relations, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

⁵⁹ Para una aplicación de este marco analítico al estudio del caso mexicano a partir de los años noventa véase Anaya Muñoz, Alejandro, “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 1, 2009, pp. 35-58.

las normas de derechos humanos. En este contexto, los promotores normativos mexicanos y extranjeros encontraron un espacio social proclive para desafiar la legitimidad de las acciones del gobierno de México, que percibían como violatorias de las normas y para poner en entredicho su prestigio e integridad social a los ojos de la comunidad de Estados a la que aspiraba pertenecer: la de las democracias respetuosas del Estado de derecho. Por otro lado, las teorías liberales racionalistas enfatizarían que con el fin de la guerra fría se modificó la estructura internacional de incentivos materiales que enfrentaban los gobernantes mexicanos, aumentando el costo de oportunidad de desviarse de la agenda liberal.

Para finalizar, conviene preguntarse sobre el futuro de la política exterior mexicana en materia de derechos humanos. La atención que ha puesto el gobierno de Felipe Calderón en la llamada “lucha contra el narcotráfico” ha resultado en la creciente crítica de organizaciones internas e internacionales sobre violaciones de los derechos humanos.⁶⁰ Más aún, el Congreso estadounidense ha discutido en varias ocasiones el condicionamiento de recursos para la Iniciativa Mérida —el proyecto principal de política exterior del segundo gobierno panista para combatir el crimen organizado— a que el gobierno mexicano respete los derechos humanos.⁶¹ La promoción de la democracia y los derechos humanos sigue siendo uno de los objetivos de la política exterior, pero el énfasis no está puesto en ello.⁶² Se mantiene en el lenguaje oficial y en la actividad multilateral⁶³ —en lo bilateral sobresale únicamente la posición de México frente al golpe de Estado en Honduras en 2009—, pero el interés más importante del gobierno de Felipe Calderón

⁶⁰ Véase, por ejemplo: Amnistía Internacional, *México. Nuevas violaciones de derechos humanos a manos del Ejército*, Madrid, EDAI, 2009.

⁶¹ Ribando Seelke, Clare y Beittel, June S., *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, Congressional Research Service, 7-5700, 1o. de junio de 2009. Propuesta que, por cierto, suscitó el rechazo airado de legisladores de todos los colores políticos, lo cual confirma lo señalado arriba: no existe consenso entre los mexicanos respecto a si y en qué casos los derechos humanos deben ser un tema de la relación bilateral con otros países, ya sea que se trate de la situación de México o de terceros.

⁶² En el cuarto informe de gobierno se enumeran los objetivos de la política exterior en el siguiente orden: el desarrollo nacional, la construcción del orden mundial, la diversificación de la agenda de la política exterior, mexicanos en el exterior y migración. Ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos se incluyen en el segundo objetivo. Debe subrayarse, así, que es un propósito más tradicional, el del desarrollo económico, el que se identifica como prioritario. Presidencia, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 2010.

⁶³ Destaca la labor de México como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (2009-2010), en donde se impulsaron varias iniciativas de promoción y defensa de los derechos humanos.

no es, como lo fue el de Fox, el de proyectar la imagen de un México democrático ni promover los derechos humanos en el mundo.⁶⁴

¿Cómo entender así la reciente reforma mediante la cual los derechos humanos se han elevado a rango constitucional y se reconocen expresamente los tratados internacionales para defenderlos? ¿Es una de las consecuencias de la política exterior de derechos humanos del presidente Vicente Fox? ¿Funcionó en este caso la estrategia del “anclaje”? Identificar a la política exterior como causa —o una de las causas— de la reforma constitucional requeriría un análisis cuidadoso adicional, pero no es aventurado sugerir que las diversas manifestaciones a favor de los derechos humanos, en lo interno y lo exterior, desde los años noventa contribuyeron a esa reforma. En lo referente a la política exterior, cabe esperar, en el futuro, diferencias en el orden de prioridades y en los instrumentos utilizados, pero no una eliminación del tema de los derechos humanos. Esta conclusión se deriva de la tesis central de este texto: el desarrollo de esta política exterior tiene un componente estructural, es el producto de un cambio político y social de largo aliento y no una simple ocurrencia panista. Por otro lado, no puede ignorarse el hecho de que la reforma constitucional es el resultado de un arduo trabajo de las OSC de derechos humanos, que desde el año 2003 presentaron y cabildearon diversas propuestas. Fue una iniciativa emanada del Poder Legislativo, donde se encuentran representadas las principales fuerzas políticas del país y donde fue aprobada de manera unánime. Podemos suponer que ello refleja un consenso básico alcanzado entre la clase política en esta materia y apunta a que en el futuro será difícil prescindir de este tema en el diseño de la política exterior. En todo caso, a diferencia del pasado, el gobierno que así lo hiciera tendría de su lado la carga de la justificación.

VI. BIBLIOGRAFÍA

AMNISTÍA INTERNACIONAL, *México. Nuevas violaciones de derechos humanos a manos del Ejército*, Madrid, EDAI, 2009.

⁶⁴ En la relación bilateral con Cuba el tema de la democracia y los derechos humanos salió casi por completo de la agenda. Las excepciones más notables fueron el comunicado de la cancillería sobre la muerte del prisionero cubano Orlando Zapata y la respuesta a un artículo de Fidel Castro en el que afirmaba que el “imperio” no permitió a Andrés Manuel López Obrador asumir la presidencia. Véase Castro, Fidel, “El gigante de las siete leguas (parte 1)”, *CubaDebate*, 12 de agosto de 2010. Disponible en <http://www.cubadebate.cu/reflexiones-fidel/2010/08/12/el-gigante-de-las-siete-leguas-parte-1/>. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2010.

- , “México: a pesar de las promesas sobre Juárez, persisten las dudas sobre el compromiso real del gobierno en materia de derechos humanos”, comunicado de prensa, AMR 41/039/2003, 13 de agosto de 2003. Disponible en <http://amnesty.org/es/library/asset/AMR41/039/2003/es/9628fb6fd687-11dd-ab95-a13b602c0642/amr410392003e4.pdf>
- , “Respuesta a la Carta Abierta del Gobierno del Estado de Chihuahua sobre el informe de Amnistía Internacional”, AMR 41/044/2003/s, 15 de agosto de 2003. Disponible en <http://amnesty.org/es/library/asset/AMR41/044/2003/es/acfe8f7c-fac8-11dd-b6c4-73b1aa157d32/amr410442003es.pdf>
- ANAYA MUÑOZ, Alejandro, “Transnational and Domestic Processes in the Definition of Human Rights Policies”, *Human Rights Quarterly*, vol. 31, núm. 1, 2009.
- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, 48a. sesión, 42a. reunión de la Tercera Comisión (A/C.3/48/SR.42), Nueva York, 24 de noviembre de 1993.
- BENÍTEZ MANAUT, Raúl, “La ONU en México: elecciones presidenciales de 1994”, *Foro Internacional*, vol. 36, núm. 3(145), julio-septiembre de 1996.
- BONDÍ, Loretta, *Beyond the Border and Across the Atlantic. Mexico’s Foreign and Security Policy post-September 11th*, Washington, Center for Transatlantic Relations, 2004.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, “Algunos aspectos de la participación de México ante los órganos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 9, julio-diciembre de 2003.
- Carta de Germán Fernández del Castillo a Jaime Torres Bodet*, presidente de la delegación mexicana, sexta comisión de la OEA, referente a la Declaración Americana de Derechos y Deberes Esenciales del Hombre, Bogotá, Colombia, 26 de abril de 1948.
- CASTAÑEDA, Jorge, *Obras completas*, México, Colmex-SRE, 1995.
- , “Política y cambio democrático”, *Reforma*, 12 de julio de 2002.
- , “Salinas bajo observación”, *Proceso*, núm. 725, 24 de septiembre de 1990.
- CASTRO, Fidel, “El gigante de las siete leguas (parte 1)”, *CubaDebate*, 12 de agosto de 2010. Disponible en <http://www.cubadebate.cu/reflexiones-fidel/2010/08/12/el-gigante-de-las-siete-leguas-parte-1/>. Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2010.
- CENTRO DE DERECHOS HUMANOS AGUSTÍN PRO JUÁREZ, *Manual para observadores internacionales de derechos humanos*. Disponible en <http://gdomain.com/FlyingmingCom/plataforma/docs/ma/doc3.html>. Fecha de consulta: septiembre de 1999.

- Comparecencia del C. Lic. Bernardo Sepúlveda Amor, Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, LIII Legislatura, año I, 11 de diciembre de 1985.
- COVARRUBIAS, Ana, “Los derechos humanos en la política exterior de México: ¿en defensa propia o de los valores liberales?”, en COVARRUBIAS, Ana (coord.), *Temas de política exterior*, México, Colmex, 2008.
- “Derechos humanos: incorporan a México al club de los renegados”, *Proceso*, 28 de junio de 1993.
- EEUU, DEPARTAMENTO DE ESTADO, “Mexico Country Report on Human Rights Practices for 1998”, 26 de febrero de 1999.
- FOX QUEZADA, Vicente, *Primer Informe de Gobierno*, 2001. Disponible en <http://primex.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=105>. Fecha de consulta: 4 de agosto de 2010.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Los derechos humanos y la jurisdicción interamericana*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- GÓMEZ CAMACHO, Juan José, *La política exterior de México en la nueva agenda internacional: protección de los derechos humanos*, 2005, manuscrito.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Guadalupe, “Democratización y política exterior: ¿el fin del predominio presidencial?”, en SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, Arturo C. y VEGA CÁNOVAS, Gustavo (comp.), *El mundo desde México. Ensayos de política internacional*, México, CIDE-Colmex-ITAM, 2008.
- , “México ante América Latina. Mirando de reojo a Estados Unidos”, en SCHIAVON, Jorge A. et al. (eds.), *En busca de una nación soberana*, México, CIDE-SRE, 2006.
- y MINUSHKIN, Susan (eds.), *México y el mundo 2006. Cuestionario y resultados del público y los líderes en México*, México, CIDE-COMEXI, noviembre de 2006.
- Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores, Embajador Manuel Tello al Senado de la República Mexicana, 1993-1994*, México, SRE, 1994.
- KECK, Margaret E. y SIKKINK, Kathryn, *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1998.
- La Jornada*, 2 de junio de 1997.
- La Jornada*, 6 de junio de 1997.
- La Jornada*, 19 de julio de 1997.
- La Jornada*, 19 de agosto de 1997.
- La Jornada*, 2 de mayo de 1998.
- La Jornada*, 5 de mayo de 1998.
- La Jornada*, 12 de mayo de 1998.
- La Jornada*, 13 de mayo de 1998.
- La Jornada*, 16 de mayo de 1998.

- “Los principales logros en la política exterior del presidente Vicente Fox”, palabras pronunciadas durante su Informe de gestión correspondiente al periodo 2002, Tlatelolco, 9 de diciembre de 2002, en *Discursos del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda (julio-diciembre, 2002)*, México, SRE, 2003.
- “México vota a favor de causas y no en contra de países”, comunicado, Los Pinos, 15 de abril de 2002. Disponible en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=2887>. Fecha de consulta: 4 de diciembre de 2010.
- MORAVCSIK, Andrew, “The Origins of Human Rights Regimes: Democratic delegation in postwar Europe”, *International Organization*, vol. 54, núm. 2, 2000.
- MONROY GARCÍA, María del Mar y SÁNCHEZ MATUS, Fabián, *Experiencia de México ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Konrad Adenauer Stiftung y Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- ONU, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Resolutions on Situations in Iraq, Sudan and Cuba adopted by the Commission on Human Rights*, sesión 58, comunicado de prensa, 19 de abril de 2002.
- “Opinion of the Department of Foreign Relations of Mexico Concerning the Dumbarton Oaks Proposals for the Creation of a General International Organization”, 23 de abril de 1945, en *Documents of the UN Conference on International Organization*, San Francisco, vol. III, UN Information Organizations, 1945.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OEA/Ser.L/V/11.85, sesión 85, *Informe Anual 1993*, 1 de febrero de 1993.
- , *Resolución No. 01/90, casos 9768, 9780 y 9828 (México)*, 17 de mayo de 1990.
- PELLICER, Olga (comp.), *Las Naciones Unidas, hoy. Visión de México*, México, SER-Fondo de Cultura Económica, 1994.
- PONENCIA DE MARICLAIRE ACOSTA, subsecretaria para Derechos Humanos y Democracia de México, en el evento “Sesión de trabajo sobre la implementación de los compromisos internacionales y el respeto de los estándares internacionales en el campo de los derechos humanos en el sistema interamericano” llevado a cabo en la sede de la OEA, 1o. de marzo de 2003.
- Presidencia, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 2010.
- Reforma*, 5 de febrero de 2002.
- RIBANDO SEELKE, Clare y BEITTEL, June S., *Mérida Initiative for Mexico and Central America: Funding and Policy Issues*, Congressional Research Service, 7-5700, 1o. de junio de 2009.

- RISSE, Thomas *et al.*, *The power of human rights: international norms and domestic change*, *Cambridge studies in international relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- ROZENTAL, Andrés, “La agenda de política exterior de Fox: prioridades globales y regionales”, en RUBIO, Luis y KAUFMANN, Susan (eds.), *México. Democracia ineficaz*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- SALTALAMACCHIA ZICCARDI, Natalia, *Del pueblo indefenso al defensor del pueblo: la socialización de los derechos humanos en México (1968-1992)*, tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid, 2009.
- , *La política del gobierno de Ernesto Zedillo hacia las ONG internacionales de derechos humanos interesadas en el conflicto de Chiapas (1994-1998)*, tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1999.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *La política exterior mexicana en la transición*, México, SRE-Fondo de Cultura Económica, 2005.
- , *Compilación de las recomendaciones a México de los organismos internacionales y comités de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos*, México, SRE, septiembre de 2003.
- SOTOMAYOR, Arturo, “México y la ONU en tiempos de transición: entre activismo externo, parálisis interna y crisis internacional”, *Foro Internacional*, vol. XLVIII, núm. 1-2, enero-junio de 2008.
- SZYMANSKI, Marcela y MARTHOZ, Jean Paul, “México y los derechos humanos. Puesta en escena internacional”, disponible en http://estepais.com/inicio/historicos/83/11_Ensayo_Mexico_Szymanski-Marthoz.pdf. Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2010.
- TOUSSAINT, Mónica, *Antonio de Icaza: la alegría de servir*, México, SRE, 2009.